А. П. МЕЛЬНИКОВ

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ «МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ» И «МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ»

Посвящена раскрытию понятий «местное управление» и «местное самоуправление». Значительное внимание уделяется рассмотрению функций и принципов коммунального управления, анализу различных типов организации и функционирования муниципальных учреждений.

The article is aimed at revealing the essence of the notions «local government» and «local self-government». Much attention is paid to consideration of the functions and principles of communal administration, to the analysis of different types of organization and functioning of municipal institutions.

Местное самоуправление как явление общественной жизни и институт гражданского общества зародилось еще в древности и прошло периоды античного мира, средних веков и нового времени. С конца XVIII и особенно в XIX в. оно стало объектом научного осмысления. Его теоретические основы были разработаны идеологами буржуазной революции, связывавшими его природу и роль с идеями выборности властей и самоуправления общин.

Развитие органов местного управления и местного самоуправления проходило в несколько этапов. Первый этап начался во время буржуазных революций; второй, вызванный потребностями промышленного развития, – в конце XIX в.; третий, самый значительный этап реформы – в 1960-х гг. и продолжается до сих пор. Его основное направление – в расширении полномочий местных органов власти. Эта тенденция хорошо известна и изложена в Европейской Хартии местного самоуправления, приобретшей силу закона в ряде европейских государств и принятой Советом Европы в 1985 г. В связи с этим весьма актуальным становится вопрос о научном исследовании данной проблемы, дальнейшей разработке ее теории, категориального аппарата, в частности, о соотношении понятий местного управления и местного самоуправления.

Местное управление – это управленческая деятельность в местной территориальной единице центральной власти или администрации вышестоящего территориального уровня управления. Осуществляется местное управление, как правило, через назначаемые вышестоящей властью административные органы. Так, во Франции органом управления в регионе является префект (комиссар) республики, назначаемый правительственным декретом и представляющий правительство и его членов в отношениях с населением. В его компетенцию входят вопросы финансов, безопасности, образования, культуры, туризма, социальной помощи, экономического развития и пространственного планирования, которыми занимаются подчиненные ему ведомственные структуры.

Таким образом, главная отличительная особенность местного управления в том, что его органы – назначаемые, в то время как аналогичные структуры местного самоуправления – избираемые, т. е. избираются непосредственно гражданами. В отличие от местного самоуправления местное управление осуществляется только в рамках обязательных полномочий. Эти полномочия реализуются при участии и под контролем государства, поскольку государство, обладая суверенитетом и выступая верховным гарантом осуществления публичной власти на своей территории, обязывает управленческие органы на местах корректно выполнять определенный минимум компетенции.

В отличие от управления местное самоуправление – это такая система управления местными делами, которая осуществляется специальными выборными органами, непосредственно представляющими население той или иной административно-территориальной единицы. Однако выборность – не единственная особенность органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления должны не только избираться, но и обладать определенным набором полномочий, определенной самостоятельностью, т. е. иметь реальные права. Иными словами, наиболее существенными признаками местного самоуправления являются их универсальная выборность и значительная самостоятельность в решении местных вопросов. Эта самостоятельность опирается на муниципальную собственность, права взимания и распоряжения местными налогами, возможность принятия широкого круга нормативных актов по вопросам местного управления, распоряжение местной полицией и т. д. Европейская Хартия местного самоуправления определяет рассматриваемое понятие как «право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»[1]. Это право осуществляется советами или собраниями выборщиков, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы и собрания выборщиков могут располагать подотчетными им исполнительными органами. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан там, где оно допускается по закону[2]. Все это означает, что местное самоуправление включает в себя два вида органов управления: местный представительный орган,

соответствующий административно-территориальной единице, избираемый населением и принимающий решения по наиболее важным местным вопросам, и исполнительный орган, руководимый мэром, исполняющий решения представительного органа и осуществляющий оперативное управление и даже некоторые государственные функции.

Таким образом, в основе Хартии лежит классический принцип субсидиарности, утвердившийся в европейской социальной философии еще в средние века, хотя к активному осуществлению данной идеи приступили лишь в XX в. Согласно этому принципу вопросы, которые можно решать на низовых уровнях управления, нет смысла передавать наверх. Местным сообществам нужно доверять как можно больше управленческих задач, а вмешательство государства требуется лишь там, где без него не обойтись. В самой Хартии понятие субсидиарности сформулировано так: «Осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам»[3].

Система органов коммунального самоуправления строится в соответствии с административно-территориальным делением страны. Это деление государственной территории на определенные части с целью наиболее рационального управления государством. Оно бывает двухзвенным: области (губернии, округа, провинции) – общины (муниципии, коммуны); трехзвенным: области – районы – общины; четырехзвенным: регионы – области – районы – общины.

Соотношение различных форм местного управления в рамках отдельных административно-территориальных единиц определяется историческими, географическими и демографическими особенностями той или иной страны, ее политическим режимом, а также правовой системой. Так, для стран континентального права весома роль назначаемых сверху представителей центральной власти, т. е. так называемого прямого государственного управления на местах и т. д.

Каковы компетенция, функции органов коммунального самоуправления в целом? Законодательство относит к их ведению дела, связанные главным образом со сферой обслуживания и охраной общественного порядка. В наши дни объем этих функций значительно увеличился. Они нередко подразделяются на обязательные и необязательные. К первым относятся полномочия по вопросам, которым придается общегосударственное значение. Так, муниципалитеты обязаны поддерживать в порядке дороги, обеспечивать санитарное состояние населенных пунктов, противопожарную службу, содержать школы. Круг обязанностей муниципалитетов может быть расширен за счет полномочий, делегированных им вышестоящими властями. Возможность такого делегирования предусмотрена, например, в США, Великобритании, ФРГ, Японии.

Необязательными являются полномочия, реализуемые по собственному усмотрению муниципальных властей. Как правило, в их число входит осуществление различных видов обслуживания населения: создание муниципальных коммунально-бытовых предприятий, жилищное строительство, организация муниципального транспорта, газо- и электроснабжения, муниципальных больниц, библиотек, театров[4].

Основные методы муниципальной деятельности – регулирование, контроль, охрана общественного порядка и непосредственное управление муниципальным имуществом, предприятиями и учреждениями.

Регулирующая и контрольная деятельность местных властей в основном заключается в следующем: планирование застройки и установление правил торговли, благоустройство, строительство, охрана окружающей среды, обеспечение общественного порядка и безопасности, выдача лицензий на право открытия и содержания магазинов, бытовых служб, зрелищных предприятий, контроль за санитарным состоянием объектов, соблюдением законодательства о защите прав потребителя. Обычным является право муниципальных органов осуществлять принудительный выкуп для общественных надобностей частных землевладений и домостроений со справедливой компенсацией собственности.

Под непосредственным управлением органов местного самоуправления зачастую находятся школы, местные больницы, часть коммунальных предприятий, библиотек, парки, благотворительные учреждения, местная полиция, противопожарные службы. В некоторых странах муниципалитеты ведают выплатой пособий по безработице и пенсий.

Будучи властью специфической, производной от государственной власти, местное самоуправление, как уже отмечалось, имеет две градации функций: собственные и переданные государством. В то же время управленческая деятельность органов местного самоуправления имеет двойственную природу. Она включает в себя как вопросы общего взаимодействия органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами, так и регулирование хозяйственных отношений для муниципальных предприятий, учреждений и организаций. В основе управленческой деятельности органов местного самоуправления лежит удовлетворение или реализация общественных (коллективных) интересов и потребностей местного сообщества. Поэтому основной вид деятельности

органов местного самоуправления – подчинение деятельности предприятий, организаций и учреждений муниципальной и иных форм собственности, расположенных на территории муниципального образования, удовлетворению общественных интересов граждан[5]. Чем богаче и благополучнее эти хозяйствующие субъекты, тем полнее местный бюджет, следовательно, наиболее полно будут удовлетворяться нужды местного населения. При этом целью органов местного самоуправления является не только координация хозяйственной деятельности данных субъектов, но и создание благоприятных условий, в которых она протекает.

Коммунальное самоуправление отличают следующие принципы, характерные для всех демократических государств:

- самостоятельное, независимое от других органов осуществление местных коммунальных функций, собственная ответственность в решении вопросов местного значения;
- деятельность служащих в коммунальном представительстве на непрофессиональной основе;
- право выборов органов самоуправления, право принимать собственные нормативные акты;
- финансовая автономия;
- независимость в проведении кадровой политики;
- независимость в области коммунального планирования.

Эти принципы отражают наиболее характерные особенности системы местного самоуправления в европейских странах. Вместе с тем европейская система местного самоуправления оказала значительное влияние на общие принципы формирования и функционирования местного самоуправления в других регионах.

В зарубежных странах существует несколько типов или моделей организации и функционирования муниципальных учреждений. Их различие зависит прежде всего от взаимоотношений местных органов между собой и с государственной властью.

Например, англосаксонский тип распространен в Англии, США, Канаде, Австралии, Новой Зеландии и других странах. Для него характерны широкая автономия, отсутствие явного соподчинения, равенство местных общностей, независимость от центра. Можно полагать, что такой тип связан с неограниченной свободой частного предпринимательства.

Очевидным достоинством англосаксонской модели является отсутствие назначаемых на места чиновников «общей компетенции». Действительно, в основном и главном местными делами управляют избранные населением советы или периодически созываемые приходские собрания. Наряду с представительными органами в этих странах непосредственно населением избираются и некоторые должностные лица администрации. Большими полномочиями здесь наделяются комиссии (комитеты) местных представительных властей, играющие значительную роль в подготовке и принятии отдельных решений[6].

В большинстве унитарных государств (континентальная Европа, франкоязычная Африка, Латинская Америка, Ближний Восток) получила распространение европейская, или континентальная (французская), модель местной власти. Для нее характерно сочетание местного самоуправления с местным управлением. Сочетание это может иметь самые различные формы. При этом на местные органы управления возлагаются определенные функции в отношении местного самоуправления.

Исторически первая такая функция – это административная опека. Она предполагает, что решения органов местного самоуправления не могут вступать в силу, пока не получат одобрения местного администратора, назначенного или уполномоченного сверху (префекта, губернатора, бургомистра и т. п.). В одобрении может быть отказано по мотивам как незаконности, так и нецелесообразности решения. В настоящее время система административной опеки встречается достаточно редко, представляя собой пережиток бюрократической централизации.

В настоящее время преобладает функция административного надзора, который ограничивается проверкой только законности решений органов местного самоуправления. Обычно администратору для проверки решения дается небольшой срок, по истечении которого, если не поступило возражений, решение вступает в силу. Новая тенденция заключается в том, что администратор может оспорить решение только в судебном порядке. Административный надзор применяется иногда даже в субъектах централизованных федераций и в регионах, пользующихся государственной автономией, причем в его осуществлении подчас участвует глава государства. В свою очередь, органы местного самоуправления могут в судебном порядке защищать свою автономию не только от чрезмерно активных местных администраторов, но даже от парламентов, президентов и правительств.

Местное самоуправление в ряде стран имеет сходство как с англосаксонской, так и континентальной моделями, обладая при этом и некоторыми специфическими чертами. Это позволяет говорить о своеобразных «смешанных» системах управления на местах. Такая модель, например, в Австрии и ФРГ. Особенностью австрийской национальной системы является значительная цент-

рализация управления – как за счет активного и непосредственного вмешательства федерального правительства в регулирование вопросов местного управления, так и за счет значительной централизации управления на уровне провинций (субъектов федерации).

Существует «скандинавская (североевропейская) модель местного самоуправления». Она обобщает опыт развития муниципальных систем Дании, Норвегии, Швеции и Финляндии. Эти государства Северной Европы объединяет не только географическое соседство, но и общность исторической и политической судеб, оказавшая непосредственное воздействие на формирование общих принципов и схожих структур муниципальной организации.

Скандинавская модель местного самоуправления, по мнению известного специалиста в области муниципального управления норвежского политолога О. Оффердала, характеризуется, во-первых, высоким уровнем представительности, предполагающим значительную автономию муниципальных органов от контроля центрального правительства, «правлением местных жителей или их представителей», а во-вторых, тем, что в ней широко представлены органы общего назначения, т. е. ответственные за решение обширного круга задач[7].

Следующую модель коммунального самоуправления можно назвать иберийской. Истоки ее – в Испании и Португалии. При иберийской системе местного самоуправления и управления население административно-территориальных единиц избирает совет и главное должностное лицо данной административной единицы (алькальда, регидора, префекта, мэра); иногда избирается коллегия должностных лиц. В некоторых странах главное должностное лицо избирается не населением, а советом. Алькальд (префект и т. п.) одновременно является председателем совета, его исполнительным органом и утверждается правительством (президентом, министром внутренних дел) как его представитель в данной административно-территориальной единице. Он обладает правом контроля за деятельностью совета, т. е. алькальд сосредоточивает в своих руках основные рычаги местного руководства и обладает большой властью. В этом, с одной стороны, плюсы данной модели (нет назначаемых сверху чиновников для контроля за действиями местных властей), а с другой – минусы (огромная концентрация власти в руках председателя совета).

Анализ опыта муниципального управления зарубежных стран приводит к выводу, что, несмотря на финансовую, системную, территориальную и нормотворческую зависимость органов местного самоуправления от государственной власти, представляется некорректным противопоставлять местное управление местному самоуправлению и рассматривать местное самоуправление объектом административно-правового регулирования. Правильнее будет отметить, что имеет место сочетание местного самоуправления и государственного управления на местах с учетом исторических, географических, политических особенностей и традиций. Как отмечают исследователи, «и государственная власть, и органы местного самоуправления являются дополняющими друг друга формами народовластия»[8]. В законодательстве зарубежных стран, как правило, не фиксируется включение местных органов в систему осуществления государственной власти, но в то же время обычно не закрепляется и противопоставление органов местного самоуправления государственным органам.

Таким образом, налицо дуалистический характер местного самоуправления, проистекающий из его взаимоотношений с системой государственной власти. Природа местного самоуправления состоит в том, что оно является, с одной стороны, аналогом центрального правительства, а с другой – формой народовластия, которая обеспечивает реализацию прав граждан на самоуправление, а местному населению гарантирует возможность превращения своей воли в публичную власть. Иначе говоря, коммунальное самоуправление – неотъемлемый элемент гражданского общества как системы относительно независимых от государства общественных институтов и отношений, которые призваны обеспечить условия для самоорганизации и самореализации потребностей и интересов людей.

[1] Европейская Хартия местного самоуправления. European Charter of Local Self-Government. Обнинск, 2003. С. 7.

[2] Там же. С. 7–8.

[3] Там же. С. 8.

[4] См.: Евдокимов В. Б., Старцев Я. Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М., 2001. С. 25–26.

[5] См.: Стрончина М. Л. О критериях разграничения предметов ведения и функций между органами государственной власти и местного самоуправления // Проблемы местного самоуправления. 2002. № 1. С. 86–87.

[6] См.: Баранчиков В. А. Эволюция англосаксонской модели муниципального управления // Закон. 2005. № 8. С. 102–103.

[7] См.: Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы // Политические исследования. 1999. № 2. С. 156–157.

[8] Чихладзе Л. Т. Историко-теоретические аспекты развития местного самоуправления и местного управления в государствах Европы // Право и политика. 2006. № 1. С. 39.

Поступила в редакцию 20.05.08.

Адам Петрович Мельников – кандидат философских наук, доцент кафедры политологии.